

**ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DALAM DINAMIKA DESENTRALISASI
DAN OTONOMI DAERAH
(STUDI KASUS TERHADAP APBD KABUPATEN TABANAN TAHUN 2012-2014)**

I Putu Dharmanu Yudarta, I Ketut Winaya, Wahyu Budi Nugroho

FISIP Universitas Udayana-Bali

Email : p.dharmanu@gmail.com

Abstrak

Desentralisasi dan Otonomi daerah diharapkan membawa perubahan yang signifikan bagi daerah. Salah satunya meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya dengan cara meningkatkan pembangunan ekonomi. Daerah harus mampu menggali potensi daerah yang ada dalam menunjang atau berkontribusi terhadap penerimaan daerah. Sehingga nantinya daerah mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Juga mampu menciptakan anggaran yang sehat guna menyejahterakan rakyatnya. Kabupaten Tabanan menjadi kajian menarik di provinsi Bali karena kabupaten Tabanan memiliki potensi-potensi yang signifikan dari segi letak dan luas wilayahnya.

Penelitian ini bertujuan menggali lebih dalam terhadap kemampuan keuangan kabupaten Tabanan dalam tiga tahun terakhir. Kemudian melakukan analisa potensi yang ideal untuk dikembangkan guna menunjang atau berkontribusi dalam penerimaan daerah. Penelitian ini dengan pendekatan analisis deskriptif, sedangkan data yang digunakan adalah data kualitatif dan data kuantitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemampuan keuangan daerah kabupaten Tabanan tidak sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Kondisi ini tergambar dari rendahnya penerimaan sektor pendapatan asli daerah sedangkan dalam 3 tahun terakhir ketergantungan terhadap dana alokasi umum masih cukup tinggi. Kemudian dari APBD tahun 2012-2014 alokasi belanja tidak langsung yaitu belanja pegawai masih dominan dibanding belanja langsung. Sehingga hal tersebut menjadi indikasi keuangan di kabupaten Tabanan terutama dari segi penerimaan dan pengeluaran belum menciptakan anggaran yang 'sehat'. Kabupaten Tabanan perlu mengoptimalkan penerimaan berdasarkan potensi-potensi unggulan daerah dan menerapkan anggaran berorientasi pada pelayanan publik atau anggaran berbasis kinerja.

Kata kunci: Otonomi daerah, kabupaten tabanan, keuangan daerah,

PENDAHULUAN

Perjalanan otonomi daerah selama hampir 15 tahun membawa perubahan pada tatanan pemerintahan di tingkat pusat hingga tingkat daerah. Perubahan merupakan bagian dari respons pemerintah terhadap tuntutan dan harapan masyarakat mengenai kesejahteraan yang dirasa masih terjadi ketimpangan. Oleh karena itu, desentralisasi menjadi suatu langkah bagi

pemerintah pusat membagi tugas dan kewenangan kepada daerah dalam merespons problematika di setiap daerah. Kebijakan desentralisasi mendorong pemberian wewenang kepada daerah oleh pusat untuk penciptaan *good local governance*. Pembagian wewenang (*sharing of power*) guna meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat yang dahulu cenderung terpusat dan proses yang lama tetapi dengan dilakukan desentralisasi maka daerah-daerah otonom diharapkan lebih responsif. Berkaitan desentralisasi dan otonomi daerah tidak hanya terfokus pada pembagian fungsi kepada daerah tetapi diikuti dengan pembagian atau pemberian sumber-sumber penerimaan baru kepada daerah itu sendiri. Artinya desentralisasi fungsi diikuti oleh desentralisasi fiskal karena untuk menggerakkan roda pemerintahan di daerah perlu faktor ekonomi yang ideal dalam mendukung pemerintahan di daerah. Karena setiap daerah memiliki kemampuan keuangan yang berbeda (kapasitas fiskal) dan kebutuhan keuangan daerah yang berbasis pada kinerjanya pun berbeda (*fiscal needs*). Maka dari itu desentralisasi fiskal berupaya untuk mengatasi fiscal gap (kesenjangan fiskal) antar daerah. Menurut Haris (2007) Desentralisasi fiskal dimaknai dalam tiga konsep, *pertama* sebagai bentuk *vertikal imbalance* antara pusat dan daerah. Mengurangi ketimpangan pusat dan daerah, ketika keuangan yang diberikan kepada daerah harus mampu menunjang pelaksanaan desentralisasi. *Kedua, horizontal imbalance* yaitu daerah-daerah memiliki kemampuan keuangan atau potensi keuangan yang berbeda-beda misal daerah penghasil sumber daya alam (SDA) dan daerah non-SDA jelas berbeda. Maka diharapkan mampu menciptakan keadilan dari sisi keuangan kepada masing-masing daerah. Dan yang *ketiga* desentralisasi fiskal menunjang kinerja daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, bukan semakin menimbulkan *high cost economy* dan *bad governance* akibat kesalahan dalam pengelolaan keuangan.

Berbicara tentang keuangan dalam konteks otonomi daerah menjadi hal penting untuk mengurus rumah tangganya sendiri dari segi pembiayaan. Sehingga menurut laksana (75:2009) bahwa dapat ditafsirkan bahwa bagi daerah yang mempunyai kemampuan keuangan lebih atau surplus, akan lebih siap dan mapan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Tetapi sebagai bagian proses desentralisasi menimbulkan problematika di daerah, problematikanya terkait dengan pemahaman yang salah tiap daerah memandang desentralisasi fiskal. Pandangan yang menyimpang tersebut yaitu, *pertama* terjadi ketika pemerintah daerah berusaha meningkatkan pendapatan asli daerah dengan mengorbankan lingkungan dengan mengeksploitasi hutan, pembukaan lahan tambang, dan menaikkan jumlah pajak serta retribusi daerah. Hal ini yang menyebabkan otonomi daerah menyebabkan *high cost economy*, dan hal ini tidak sejalan dengan pelayanan yang diberikan ketika terjadi dualisme makna antara pungutan liar dan retribusi misalnya. Belum lagi bicara manajemen pengelolaan keuangan terkait dengan anggaran di daerah yang cenderung menimbulkan *over financing* atau *under financing*. Sehingga artinya desentralisasi sebagai ladang kekayaan baru bagi elit-elit lokal. *Kedua*, daerah lebih pintar dalam menghabiskan anggaran yang ada tanpa sejalan dengan kebutuhan, masalah dan tuntutan yang menjadi prioritas di daerah. Misalnya desentralisasi fungsi dipandang membutuhkan banyak pegawai negeri untuk mengatasinya sehingga kemudian berlomba-lomba dalam merekrut banyak pegawai yang nyatanya hanya menjadi *failure policy* dan membebani anggaran.

Kondisi lemahnya kontribusi keuangan daerah juga dialami oleh kabupaten Tabanan. Sebagai daerah basis lumbung pertanian dan pariwisata di provinsi Bali, penerimaan dari pendapatan asli daerah (PAD) belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Hal ini terlihat pada APBD 2014, kontribusi PAD hanya 16.89 % terhadap pendapatan daerah (BPS,2014). Pendapatan daerah kabupaten Tabanan lebih banyak mendapat kontribusi dari dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Seharusnya jika melihat potensi yang ada, sektor-sektor unggulan mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pendapatan asli daerah. Kabupaten Tabanan juga mengalami permasalahan terkait dengan kemampuan keuangan daerah dalam menghadapi problematika di daerah. Pada tahun 2014, salah satu permasalahan yaitu tingkat kemiskinan di Kabupaten Tabanan mencapai 5.21% sedangkan kemiskinan dari angka provinsi yang hanya 4.49% (Sanjaya,2014). Hal ini menjadi salah satu indikasi bahwa kemampuan keuangan daerah belum mampu mengatasi kemiskinan.

Penerimaan daerah terutama melalui pendapatan asli daerah (PAD) harus menjadi signifikan ke depannya guna menunjang atau mengimbangi kebutuhan daerah (*fiscal needs*) yang tercermin dalam belanja daerah. Belanja daerah harus menjawab tantangan atau permasalahan di daerah, salah satu permasalahan yang terjadi di kabupaten Tabanan yaitu kemiskinan. Pada anggaran 2014, belanja daerah kabupaten Tabanan sekitar Rp 1.28 triliun sedangkan pendapatan daerah 1.26 triliun (DJPK,2014). Hal ini menggambarkan bahwa terjadi defisit anggaran pada APBD 2014. Permasalahan ini menjadi kajian menarik mengenai beban daerah yang besar atau sektor penerimaannya yang belum tergali secara baik.

Permasalahan tersebut dijelaskan oleh kumorotomo (2004) mengungkapkan bahwa desentralisasi fiskal sampai sejauh ini masih menitikberatkan pada aspek pembelanjaan (*expenditure assignment*) dan bukan aspek penerimaan (*revenue assignment*). Desentralisasi memang memberikan keleluasaan yang lebih besar kepada daerah untuk membelanjakan dana, tetapi ia belum terlalu signifikan dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerah untuk menggali potensi sumber dana secara mandiri.

Meningkatkan penerimaan atau Pendapatan Asli Daerah harus diikuti dengan pengelolaan yang efisien dan efektif. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui sektor unggulan bukan menjadi ukuran utama kinerja fiskal di daerah tetapi mampu menciptakan “anggaran yang sehat”. Bahwa APBD harus mencerminkan suatu jawaban dalam menghadapi tantangan dan hambatan dalam melakukan pembangunan. Seperti yang dijelaskan Mardiasmo (96, 2001) Dalam pelaksanaan otonomi tentu saja menuntut kemampuan keuangan yang besar pula, besar bukan hanya dalam jumlah, tetapi bagaimana daerah itu dapat mengelola keuangannya dengan baik pula, artinya daerah harus dapat mengelola keuangan berdasarkan prinsip *value for money*, artinya efektif, efisien dan ekonomi. Berkaitan dengan problematika tersebut maka perlu menganalisis yaitu: Bagaimana kemampuan keuangan dan potensi ideal apakah yang dapat meningkatkan penerimaan daerah di Kabupaten Tabanan?

Tinjauan Pustaka

Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi bagian penting dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Pergeseran pendulum kekuasaan dan kewenangan bukan sebuah keniscayaan tetapi menjadi keharusan karena permasalahan yang dihadapi di setiap daerah pasti berbeda maka diperlukan pendekatan yang ideal untuk mengatasinya. Kondisi inilah menjadi gagasan mereformasi tata kelola pemerintahan, karena sesuatu yang abadi adalah perubahan itu sendiri. Bentuk desentralisasi di Indonesia membagi kewenangan dan kekuasaan kepada daerah bukan ‘memberikan’ karena hal tersebut menjadi pemahaman yang salah. Kondisi tersebut terjadi ketika desentralisasi dan otonomi daerah menimbulkan ego sektoral para pemimpin di daerah yang enggan bersinergi dengan pemerintah pusat. Hal ini menjadi hambatan dan tantangan karena kekuasaan pasti memberi dampak positif begitu juga sebaliknya. Mengenai konsep ideal dalam desentralisasi dan otonomi daerah, Cheema dan Rodinelli (6:2007) menegaskan yaitu:

“In this expanding concept of governance decentralization practices can be categorized into at least four forms: administrative, political, fiscal, and economic”

bahwa konsep desentralisasi dikategorikan dalam empat bentuk yaitu ; administratif, politik, fiskal dan ekonomi. Administratif yang dimaksudkan bahwa pemerintah pusat membagikan kewenangan dan fungsi melalui kepala daerah untuk mengelola permasalahan yang ada serta membuat kebijakan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat. Segi politik dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu membuka ruang demokrasi melalui pemilu di tingkat daerah dengan pemilihan secara langsung. Desentralisasi fiskal menjadi komponen selanjutnya dalam otonomi daerah, seperti yang dijelaskan bahwa desentralisasi fiskal menjadi roda penggerak proses desentralisasi secara umum, karena desentralisasi fiskal berkaitan dengan pos-pos yang diberikan kepada daerah untuk mengelolanya dan menjadi sumber penerimaan guna melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Ekonomi menjadi komponen terakhir karena ekonomi menjadi *outcome* dalam sebuah pelaksanaan otonomi daerah yaitu daerah mampu menyejahterakan masyarakatkan melalui proses pembangunan dan pelayanan publik. Hal ini dipertegas oleh pendapat Rasyid (2007,10) bahwa visi otonomi daerah dibidang ekonomi yaitu di satu sisi harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di lain pihak pihak terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya.

Desentralisasi Fiskal dan Potensi Keuangan daerah

Desentralisasi fiskal mendorong setiap daerah untuk berinovasi dan membuat kebijakan yang visioner karena pemerintah pusat telah memberikan ruang dari segi fungsi dan ruang fiskal bagi daerah. Hal ini dipertegas oleh Bahl dan Linn dalam Kumorotomo (2008: 6) akan pentingnya desentralisasi fiskal dalam tiga argumen. *Pertama*, jika unsur-unsur belanja dan

tingkat pajak ditentukan pada jenjang pemerintahan yang lebih dekat dengan ke masyarakat maka layanan publik di daerah akan dapat diperbaiki dan masyarakat akan lebih puas dengan layanan yang diberikan pemerintah. *Kedua*, pemerintah daerah yang lebih kuat akan menunjang pembangunan bangsa karena betapa pun masyarakat lebih mudah mengidentifikasi diri dengan pemerintah daerah ketimbang pemerintah pusat. *Ketiga*, keseluruhan mobilisasi sumber daya akan bertambah baik karena pihak pemerintah daerah dapat lebih tanggap dan mudah menarik pajak dari sektor-sektor ekonomi yang tumbuh cepat jika dibanding pemerintah pusat. Desentralisasi fiskal juga menjadi atau mendorong perubahan terutama berkaitan dengan ketimpangan. Ketimpangan daerah menjadi salah satu problematika yang mendasar ketika reformasi digulirkan karena perputaran perekonomian lebih banyak berada di pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah hanya sebagai pelaksana tugas sesuai dengan mandate yang diberikan. Maka dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal hampir 15 tahun menjadi momentum perubahan terhadap ketimpangan di setiap daerah. Artinya jika suatu daerah tidak mampu dari segi penerimaan maka terdapat bantuan berupa subsidi (*grant*) yaitu dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil. Hal ini menjadi salah satu pola ideal membangun hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yaitu setiap daerah berhak mengalokasikan dana yang diterima baik dari pusat dan sektor penerimaan daerah (pendapatan asli daerah) bagi kebutuhan dasar dan pelayanan publik tetapi juga harus sesuai dengan prioritas pembangunan secara nasional. Salah satu contohnya yaitu melalui dana alokasi khusus yang diberikan kepada daerah untuk melaksanakan program kerja pemerintah pusat misalkan, pendidikan dan kesehatan.

Keuangan daerah menjadi salah satu bentuk implementasi dari desentralisasi fiskal, yaitu memberi ruang bagi daerah untuk mendapatkan pemasukan dari sumber-sumber penerimaan. Hal ini guna menunjang tugas dan fungsi yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah, karena pemerintah daerah memberikan ruang yang cukup besar bagi daerah untuk mengatasi permasalahannya. Keuangan daerah menjadi esensi dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena peran pemerintah daerah menjadi sangat penting dalam memaksimalkan penerimaan dan mengefektifkan pendapatan dalam pembangunan di segala sektor demi menciptakan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang tertuang dalam amanat konstitusi. Pemahaman tersebut juga diperkuat oleh penjelasan Koswara (2000:50), bahwa ciri utama yang menunjukkan daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya, artinya suatu daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Walaupun dalam dinamika otonomi daerah masih banyak daerah yang belum mampu menggali dan mengelola penerimaannya karena kondisi atau kekayaan daerah yang berbeda-beda akan sangat mempengaruhi.

Implementasi desentralisasi fiskal di setiap daerah akan memberi warna tersendiri, karena berkaitan dengan kondisi di daerah atau lebih dikenal dengan potensi daerah. Perbedaan potensi daerah akan berkorelasi terhadap penerimaan daerah, semakin besar

potensi daerahnya maka semakin tinggi penerimaannya. Dalam perkembangannya berkaitan dengan otonomi daerah, setiap daerah dituntut untuk mengelola potensi daerahnya. Potensi di masing-masing daerah cenderung beragam bila melihat kondisi geografis negara Indonesia maka setiap daerah sebenarnya terdapat banyak potensi-potensi yang ideal untuk dikembangkan. Selama ini asumsi yang terbangun bahwa daerah yang segi penerimaannya rendah dikarenakan tidak memiliki potensi seperti pertambangan dan alam. Kondisi ini memang dapat dipahami ketika daerah-daerah yang kaya akan tambang maka penerimaan daerahnya sangat besar. Walaupun dalam kenyataannya tidak selamanya penerimaan yang besar sejalan dengan kemakmuran atau kesejahteraan masyarakatnya. Pemahaman inilah yang harus diluruskan karena potensi daerah seperti tambang bersifat tidak dapat diperbaharui. Hal yang terpenting dalam otonomi daerah adalah kemampuan untuk menggali atau bahwa menciptakan potensi daerahnya, menurut Mantona (2003, 46) Kemampuan dalam menggali potensi itu terdiri dari:

- a. **capability** yaitu kesanggupan daerah yang berhubungan dengan gambaran kondisi atau keadaan yang sedang berlaku/terjadi pada saat sekarang yang dapat dijadikan sebagai faktor keunggulan daerah;
- b. **competence** menyangkut kewenangan daerah dalam memutuskan suatu kebijakan terutama yang berhubungan dengan keuangan daerah;
- c. **capacity** berhubungan dengan bagaimana kapasitas (kekuatan/daya muat) daerah dalam hal ini adalah faktor-faktor yang mendukung tersedianya potensi keuangan daerah;
- d. **skill** atau keahlian/kepandaian yang dimiliki aparat dalam menggali dan meningkatkan pendapatan daerahnya baik melalui usaha intensifikasi dan ekstensifikasi pajak atau retribusi.

Potensi keuangan daerah sebagai langkah mencapai kemandirian daerah dapat dikaji melalui analisis basis ekonomi. Analisis basis ekonomi atau biasa disebut teori basis ekonomi biasanya digunakan untuk mengidentifikasi Produk Domestik Regional Bruto dalam menentukan sektor unggulan (basis). Apabila sektor unggulan dapat dikembangkan, digali dan dikelola dengan baik tentunya akan berpengaruh pada penerimaan daerah. Tentunya ke depan dengan meningkatkan penerimaan daerah akan tersinergi dengan pencapaian kemandirian daerah.

METODOLOGI

Dalam ini merupakan penelitian deskriptif, penelitian deskriptif dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu (Singarimbun dan Effendi 1989:4). Dalam hal ini, peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta tetapi tidak melakukan hipotesis. Sedangkan metode yang dipakai adalah metode campuran sekuensial (*sequential mixed methods*), metode ini menggabungkan atau memperluas penemuan yang diperoleh dari satu metode dengan penemuan metode yang lain (Creswell, 2013:22). Peneliti memulai dengan metode kuantitatif, yaitu dengan menganalisa Anggaran Pendapatan Belanja Daerah melalui

instrumen yang telah ditentukan. Selanjutnya dengan metode kualitatif untuk meneliti pada kondisi subyek dan obyek penelitian.

Teknik Pengumpulan data

Penelitian ini dilakukan melalui dua cara yakni, *Pertama*: melalui observasi di mana penulis terjun langsung dan berinteraksi dengan obyek penelitian untuk mendapatkan informasi yang seobyektif mungkin. *Kedua*, wawancara langsung, yaitu dengan cara tanya jawab langsung dengan pihak-pihak atau unsur-unsur dari obyek terkait, dan unsur-unsur tersebut dimintai keterangan sesuai dengan masalah yang dibahas. Wawancara dilakukan secara semistruktur, wawancara ini tergolong dalam *in-depth interview*. Tujuan dari wawancara ini adalah untuk menemukan permasalahan lebih terbuka di mana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya (Sugiyono, 2010:320). Untuk data sekunder melalui teknik dokumenter dan studi pustaka yaitu dengan sumber datanya adalah laporan realisasi keuangan daerah (PAD, dll) yang diperoleh dari Biro Keuangan, Kantor DISPENDA, Kantor BAPPEDA, dan Kantor BPS Kabupaten Tabanan. Data laporan realisasi keuangan daerah (APBD) yang digunakan untuk dianalisis dalam penelitian adalah data yang ada pada tahun 2012, 2013 dan 2014. Serta data sekunder lainnya yang relevan dengan penelitian yang dilakukan.

Pembahasan

Secara umum keuangan daerah kabupaten Tabanan dari segi penerimaan daerah terjadi peningkatan tetapi dari sektor pendapatan asli daerah (PAD) mengalami fluktuatif. Dari segi proporsi penerimaan pendapatan asli daerah belum mampu menjadi sumber penerimaan unggulan karena masih sangat bergantung dengan dana alokasi umum (DAU), Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil Pajak oleh pemerintah pusat. Memang banyak daerah di Indonesia yang masih sangat bergantung dari subsidi (*grant*) pemerintah pusat tetapi ada beberapa daerah yang berhasil mengurangi ketergantungannya. Hal yang terjadi di kabupaten Tabanan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1 Derajat Desentralisasi

Tahun Anggaran	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Penerimaan daerah	Derajat Desentralisasi (%)
2012	183.295.007.505,14	1.056.319.329.217,79	17,35
2013	255.418.218,554,83	1.253.026.818.659,65	20,38
2014	243.794.198.909,60	1.321.953.732.255,05	18,44
Rata-rata			18,73

Sumber: Bagian keuangan Kab Tabanan (data diolah)

Derajat desentralisasi digunakan untuk melihat kemampuan pemerintah daerah, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah (Mahmudi, 2010:142). Dari tabel di atas dapat dianalisis bahwa secara mendalam terkait penyebab rendahnya derajat desentralisasi dalam tiga tahun terakhir berada pada rata-rata 18.73%. Salah satu penyebab yaitu dalam anggaran yang telah ditetapkan belum terealisasi seluruhnya, hal ini disebabkan ketika anggaran yang telah direncanakan atau ditetapkan terjadi perubahan harga atau biaya digunakan.

Memang dalam perjalanan otonomi daerah khusus di Provinsi Bali sangat jelas bahwa ketimpangan pembangunan sangat dirasakan antara Bali utara dengan Bali selatan. Walaupun kabupaten Tabanan bisa dikatakan berada di tengah pulau Bali yang berbatasan salah satunya dengan Kabupaten Badung tetapi dari segi pembangunan ekonomi belum mampu mengimbangi serta penopang pembangunan Provinsi Bali. Hal ini yang kemudian berdampak pada rendahnya penerimaan komponen-komponen pendapatan asli daerah kabupaten Tabanan. Dari sisi penerimaan daerah memang cukup sulit suatu daerah bergantung dari pendapatan asli daerah, karena setiap daerah memiliki potensi keuangan yang berbeda-beda. Hal ini bukan selamanya menjadi pembenaran dalam permasalahan rendahnya penerimaan asli daerahnya, karena suatu potensi dapat diciptakan atau dikembangkan menjadi potensi keuangan daerah. Jadi tidak selamanya harus bergantung dengan sesuatu yang telah ada tetapi perlu mengembangkan sesuatu potensi menjadi potensi keuangan yang bersifat berkesinambungan (*sustainable*).

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu langkah ideal bagi pemerintah daerah meningkatkan dan mengelola penerimaan daerahnya. Hal ini disebabkan oleh ruang fiskal telah banyak dibuka bagi kepentingan daerah memperoleh sumber-sumber penerimaan sebagai penunjang pembangunan dan pelayanan publik. Dalam dinamika implementasinya dalam tiga tahun terakhir, kabupaten Tabanan memiliki ketergantungan terhadap pendapatan sektor transfer pusat dan provinsi dengan rasio yang tinggi. Rasio ketergantungan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel. 1.2 Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Tahun	Pendapatan Transfer		Total Pendapatan Daerah	Rasio (%)
	Dana Perimbangan	Pendapatan Lain-lain yang Sah		
2012	656.500.460.461,00	216.523.861.248,65	1.056.319.327.000	82,65
2013	734.577.587.470,00	263.031.012.640,00	1.253.002.619.060	79,62
2014	802.030.991.220,00	295.763.542.125,45	1.321.953.732.255,05	83,04

Sumber: Bagian keuangan Kab Tabanan (data diolah)

Ketergantungan terhadap pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan sumber pendapatan lain yang sah termasuk dana dari pemerintah provinsi memang hampir terjadi di beberapa daerah sebagai bentuk hambatan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Permasalahan ini saling berkaitan dengan rendahnya kontribusi pendapatan asli daerah. Sedangkan dalam sisi kemandirian keuangan daerah pada kabupaten Tabanan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel. 1.3 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Tahun	PAD	Transfer Pusat	Propinsi	Pinjaman	Rasio (%)
2012	183.295.007.505,14	656.500.460.461,00	92.041.973.000	6.091.718.000,00	24,29
2013	255.418.218.554,83	734.577.587.470,00	108.713.961.640,00	7.416.682.000,00	30,02
2014	243.794.198.909,60	802.030.991.220,00	130.387.166.125,45	5.658.000.000,00	25,99

Sumber: Bagian keuangan Kab Tabanan (data diolah)

Mengenai anggaran daerah terutama dalam perumusannya terjadi problematika di beberapa daerah seperti diungkapkan sebelumnya. Bahwa dalam implementasinya mengalami perubahan atau tidak sesuai dengan perencanaan akibatnya realisasi tidak tercapai. Maka dalam pelaksanaan penganggaran di daerah ada kecenderungan daerah menetapkan target tidak sesuai dengan potensi penerimaannya agar terealisasi sehingga daerah mendapat kinerja positif. Kondisi ini dilakukan dengan memakai anggaran tahun sebelum sebagai acuan, hal inilah yang kajian *new public management* disebut dengan anggaran tradisional. Anggaran tradisional terdiri dari dua ciri utama. *Pertama*, incrementalism yaitu anggaran ini hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang telah ada sebelumnya. *Kedua*, Line item yaitu Metode ini tidak memungkinkan untuk menghilangkan item-item penerimaan dan pengeluaran yang telah ada dalam struktur anggaran, walaupun ada beberapa item yang sudah tidak relevan untuk digunakan pada periode sekarang. Untuk mengkaji tentang anggaran kabupaten Tabanan berdasarkan perbandingan antara penerimaan daerah dengan Belanja daerah yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.4 Perbandingan Penerimaan Daerah dengan Belanja Daerah Kabupaten Tabanan Tahun 2012-2014

Tahun Anggaran	Penerimaan daerah	Belanja daerah	Surplus/(defisit)
2012	1.056.319.329.217,79	1.065.536.683.230,82	(9.217.354.013,03)
2013	1.253.026.818.659,65	1.192.602.508.901,84	60.424.309.757,81
2014	1.321.953.732.255,05	1.408.977.430.637,10	(87.023.698.382,05)

Sumber : Bagian keuangan Kab Tabanan (data diolah)

Berdasarkan tabel tersebut dapat dijelaskan bahwa selama tiga tahun terakhir Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten Tabanan kecenderungan terjadi defisit anggaran. Kondisi ini bisa menjadi indikasi bahwa APBD kabupaten Tabanan belum 'sehat' dalam hal pengelolaan anggaran. Kondisi tersebut semakin diperkuat ketika belanja daerah lebih banyak terserap kepada belanja tidak langsung. Belanja tidak langsung merupakan pembiayaan rutin yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan kegiatan atau program. Sehingga dapat disimpulkan APBD selama tiga tahun terakhir belum tantangan pembangunan dalam bertujuan menyejahterakan masyarakat.

Potensi Daerah dalam Menunjang Keuangan Daerah

Guna melakukan analisis terhadap potensi-potensi unggulan di kabupaten Tabanan maka digunakan indeks koefisien relatif. Sebagai pembanding yaitu dengan provinsi Bali, artinya potensi yang dimiliki kabupaten tabanan mampu bersaing dan berkontribusi tinggi (unggul) bila $LQ > 1$ sedangkan bila $LQ < 1$ maka potensi tersebut tidak atau belum mampu bersaing di tingkat Provinsi Bali. Hasil perhitung indeks koefisien relatif dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel. 1.5 Perhitungan Koefisien Lokasi dan Potensi Ekonomi Daerah Tahun 2013

No	Sektor dan Subsektor	PDRB Kab Tabanan (dalam jutaan rupiah)	PDRB Provinsi Bali (dalam jutaan rupiah)	Indeks Koefisien Lokasi	Potensi ekonomi Daerah
1	Pertanian	1.906.575,54	15.902.860,00	1,7568	Berpotensi
	a. Tanaman Bahan makanan	1.115.826,07	6.888.070,00	2,3738	Berpotensi
	b. Tanaman Perkebunan	267.644,29	1.248.710,00	3,1408	Berpotensi
	c. Peternakan dan Hasil-hasilnya	478.793,33	4.646.780,00	1,5099	Berpotensi
	d. Kehutanan	300,31	6.130	0,7179	Tidak Berpotensi
	e. Perikanan	44.011,54	3.113.170,00	0,2072	Tidak Berpotensi
2	Penggalian	24.127,44	758.210	0,4663	Tidak Berpotensi
3	Industri	423.409,32	8.241.760,00	0,7528	Tidak Berpotensi
4	Listrik & Air Minum	79.272,19	1.970.760,00	0,5894	Tidak Berpotensi
5	Bangunan	294.124,01	4.862.730,00	0,8863	Tidak Berpotensi
6	Perdagangan, Hotel & Restaurant	1.487.840,44	28.259.740,00	0,7715	Tidak Berpotensi
7	Pengangkutan dan Komunikasi	349.532,20	13.476.640,00	0,3801	Tidak Berpotensi
	a. Pengangkutan	320.475,75	11.764.350,00	0,3992	Tidak Berpotensi
	b. Komunikasi	29.056,45	1.712.300,00	0,2487	Tidak Berpotensi
8	Perbankan & Lembaga	436.410,78	6.371.560,00	1,0037	Berpotensi
9	Jasa-jasa	1.451.353,80	14.711.520,00	1,4457	Berpotensi
	Total	6.452.645,72	94.555.770		

Sumber : BPS Kabupaten Tabanan (data diolah)

Sektor pertanian tetap menjadi potensi unggulan dalam bersaing serta berkontribusi di tingkat regional yaitu Provinsi Bali. Sebagai daerah lumbung padi provinsi Bali, kabupaten Tabanan dihadapkan pada tantangan menjadi eksistensinya. Hal ini disebabkan oleh problematika pembangunan di Bali khususnya banyak terserap pada sektor pariwisata akibatnya sektor pertanian mulai bergeser menjadi pusat-pusat penginapan seperti hotel dan villa. Kondisi tersebut diperparah oleh arus urbanisasi penduduk yang mendorong perubahan signifikan pada lahan-lahan produktif menjadi area perumahan. Pembangunan sektor pariwisata secara nyata berdampak signifikan terhadap penerimaan daerah dan perekonomian masyarakat. Kontribusi sektor pariwisata hampir di setiap kabupaten/kota di provinsi Bali menjadi salah satu sektor unggulan dengan kontribusi terhadap pajak daerah. Kabupaten Tabanan termasuk salah satu daerah yang mencoba meningkatkan potensi pariwisata dengan pembangunan hotel berbintang

di wilayah selatan. Hal ini perlu pengawasan yang baik karena secara tidak langsung berdampak pada berkurangnya lahan pertanian dan perkebunan yang secara nyata menjadi potensi unggulan. Jika hal ini terjadi maka APBD belum mencerminkan dari visi-misi pemimpin daerah karena tertuang misi bahwa sektor pertanian menjadi sektor unggulan di kabupaten Tabanan.

Potensi daerah di kabupaten Tabanan jika mampu dianalisa secara detail setiap komoditi unggulan sehingga berimplikasi menjadi komoditi ekspor. Maka secara langsung memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah dan secara tidak langsung kabupaten Tabanan mampu menghasilkan komoditi unggulan yang siap bersaing dalam pertarungan pasar bebas ASEAN. Sebagai daerah destinasi wisata internasional, Provinsi Bali perlu ditopang oleh berbagai macam komoditi untuk kebutuhan kepariwisataan. Tabanan yang memiliki potensi unggulan di sektor pertanian dan perkebunan harus tetap dipertahankan dan ditingkatkan guna menciptakan stabilitas pembangunan. Hal ini diperlukan ketika menghadapi pasar bebas ASEAN terutama dari segi bisnis maka banyak produk komoditi import yang ikut bersaing. Jika Pariwisata Bali lebih didominasi produk-produk import maka berdampak pada penerimaan dan secara tidak langsung kesejahteraan pelaku usaha. Oleh karena itu potensi unggulan jangan bergeser atau bahkan tidak lagi menjadi prioritas dalam APBD karena ini berdampak secara signifikan ke depannya dalam arah pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Tabanan.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa kemampuan keuangan kabupaten dalam otonomi daerah bisa dikatakan rendah, kondisi ini disebabkan yaitu kontribusi pendapatan asli daerah berkaitan dengan realisasi anggaran lebih rendah dari target, APBD cenderung defisit karena tingginya belanja daerah terutama belanja tidak langsung, dan potensi unggulan (pertanian) belum mampu berkontribusi signifikan akibat perubahan pembangunan lebih kepada sektor pariwisata.

Permasalahan tersebut dapat di atasi dengan merumuskan anggaran berorientasi pada pelayanan publik (New Publik Mahagement) seperti *Zero Based Budgeting, Planning, Programming, and Budgeting system* dan *Performance Based Budgeting* (anggaran berbasis kinerja). Hal tersebut juga sangat relevan digunakan dalam menetapkan target komponen pendapatan asli daerah agar sesuai dengan potensi yang ada. Pemerintah kabupaten Tabanan juga diharapkan lebih memprioritaskan dan mengoptimalkan potensi-potensi unggulan di daerah yang secara nyata menjadi sektor unggulan di provinsi Bali. Sehingga nantinya menjadi produk kualitas ekspor dalam persaingan pasar bebas.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, lincoln, 1997, ekonomi pembangunan, ed III, Bagian Penerbitan STIE YKPN, Yogyakarta
- Bratakusumah, D.S, Solihin, D. 2004, "Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Gramedia, Jakarta.
- Brodjonegoro, B dan Pakpahan, A.T, 2003 "evaluasi atas DAU 2001 dan permasalahannya", Kompas, Jakarta.
- Chemma, G.S., Rondinelli, D.A. 2007, "Decentralizing Governance – Emerging Concepts and Practices". Brookings Institution Press, 1775 Massachusetts Avenue, N.W.
- Davey, K.J, 1998. Pembiayaan Pemerintah Daerah Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga, Penerjemah Amanulah dkk, Jakarta: UI Press.
- Halim, A., Mujib I. 2009, "Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat-Daerah" . Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta
- Haris, S. 2007, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah". LIPI Press, Jakarta
- Hidayat, wahyu, 2001, Strategi Perencanaan Penerimaan daerah, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Koswara, 2000, "Menyongsong pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU no 22 tahun 1999", analisis CSIS No. 1 thn XXIX, 2000.
- Kaho, Yosef Riwu, 2001, Prospek Otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2008, Desentralisasi Fiskal, Kencana, Jakarta.
- Kuncoro, mudrajat, 1997, ekonomi Pembangunan : Teori, Masalah-masalah dan kebijakan, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Kuncoro, mudrajat, 2001, Metode Kuantitatif : Teori dan Aplikasi untuk bisnis dan ekonomi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Mahmudi, 2010, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, UPP STIM YKPN, Yogyakarta.
- Mardiasmo dan makhfatih, 2008. perhitungan potensi pajak dan retribusi daerah kabupaten magelang, PAU-SE UGM, yogyakarta.
- Sjafrizal, 2014, Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Suparmoko. 2002, "Ekonomi Publik". CV. Andi Offset, Yogyakarta.

Internet:

Sanjaya, Gede. 2014, *Tabanan, kawasan miskin di bali*

<http://daerah.sindonews.com/read/964113/27/tabanan-kawasan-paling-miskin-di-bali-1423821110> diakses 15 Februari 2015

Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPk), 2015, *data keuangan daerah*, <http://www.djpk.depkeu.go.id/data-series/data-keuangan-daerah/setelah-ta-2006> diakses 15 Februari 2015.